

第10期

從108課綱趨勢反思我國文官考選制度

胡龍騰 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授兼系主任



“ 當這群從15歲便開始接受新型態教育的青年世代，發現國家文官選才竟仍是「背多分」的考試型態時，會不會回頭質疑國家的教育政策改革所為何來？ ”

本文改寫自國立臺北大學公共行政暨政策學系於2021年9月17日所舉辦「108課綱趨勢下的大學教學與文官考選：挑戰、反思和機會」線上論壇會議手冊「緣起」之部分內容。本文內容僅代表作者個人之立場與觀點，無涉任何機關、學校或團體，且文責由作者自負。

108課綱是什麼？這是一項連國內許多高中生、學生家長至今仍可能不太清楚其內涵的新教育政策，甚至可能並非所有高中教師對此新政策都能全盤瞭解；部分大學教師對這個新名詞與過往政策間的差異，可能更僅有一知半解的依稀印象。而高中端的108課綱改革，與國家文官考選又有什麼關聯？二者間差了不啻十萬八千里，為何會放在一起討論？想必這是讀者看到本文主題時，多數會產生的疑惑。

強調能力建立導向與志向適配度的108課綱

108課綱改革內涵多元，除了期望在高中教育過程中，建立學生解決生活問題的素養和能力外，另一面向則是透過提供多元選修課程、加深加廣課程、自主學習時間等設計，鼓勵和引導高中學生提早探索和瞭解自己的真實興趣，從而選擇符合自己生涯發展志向的大學科系。簡單地說，108課綱的其中一項宗旨，便是希望能夠提升高中畢業生在與未來所就讀的大學科系之間的適配度。

在晚近的組織管理和行為或人力資源管理的相關研究中，有兩個概念很常出現，即：個人—組織適配（person-organization fit）和個人—工作適配（person-job fit），這兩項概念都是假定如果員工的人格特質或興趣傾向與其所身處或服務的組織，或是員工與其所負責的工作內容，二者間愈是契合、適配度愈高，則員工的滿足感、承諾感、工作表現與績效、留任意願等，都將會愈符合期待。換句話說，「個人與其所投身場域間的適配度」這個概念，無論是在教育或是組織管理領域，都是當前所受重視、甚或追求的共同價值。

公務人員考試分發制度下產生的不適配怨偶現象

反觀我國文官人才考選的現況，在統一考試、統一分發的制度運作下，近年來我們愈來愈常看到部分剛分發沒多久的新進公務人員，因為所分發的單位不符期待，憑恃著自己優異的考試能力，不斷藉由重考來獲取得以重新分發的機會；我們也看到，金榜題名的考生家長，親自打電話到志願選項的機關中詢問「請問你們這個職缺的工作，會需要與民眾接觸嗎？我家寶貝可不想要服務奧客喔！」這類的媒體報導與現象揭露。試想，這是我們所期待的文官考選制度與結果嗎？

當然，這些都是少數被放大檢視的特殊案例，但是當這類個案累積愈來愈多的時候，我們是不是應該思考一下，現行的制度是否出現了什麼問題？

我國目前的文官考選方式，除了高考一級、二級，以及部分特種考試有採取口試之外，絕大多數都是採取一階段筆試，並依據考試錄取結果進行分發。這樣的考選模式，雖然能夠回應廣大社會或是應考人對於「公平性」的期待，但卻形成長期忽略用人機關需求、應考人是否適合從事公職等重要條件的現象，以及漠視了在此現象下所衍生政府人事成本支出不經濟，此等對國家長期發展傷害更為重大的根本問題。

在現行公務人員考試與分發制度下，用人機關不僅只能被動接受分發結果，新進人員和用人機關之間更常發生因為「不適配」而形成的「怨偶」結局。

常見的後續結果是，對所分發機關或分發地點不滿意的考試錄取者，或是憤而重考、或是在調任限制期滿後，立即申請轉調他處，無論結局為何，對政府於人才

培育發展所投入的資源，抑或是對整體社會人力資本運用而言，都是一種虛擲和浪費。相對的，從用人機關的角度來看，若不幸分發報到者欠缺公共服務的熱情、或是難以適應公務機關的運作模式，不僅形成用人名額的浪費，更有可能造成機關人力運用上的困擾。

尤其，更為深層的關鍵是，基於我國《公務人員保障法》對於公務人員的身分保障以及文官永業制的原則，以及《公務人員考績法》中欠缺積極的汰劣機制，一位不適任的公務人員，將在這些保障制度下，持續任職至退休，甚至尚可領取終身的退休金。而政府在這樣不適任公務人員身上所投注的薪俸和退休金，不僅在金額上難以計數，無疑更是一種欠缺效益的不經濟支出。

納入口試及分階段測驗以提高考選效度

前述文官考選中所浮現的不適配困境，該如何解決？本文認為，解決之道，仍是應從「選才」的源頭便做好管控，於應試階段即篩選排除那些只會考試、但無心公共服務或不適合從事公職的應考人。申言之，亦即應提高國家考試的篩選效度，以及授予用人機關參與選才的機會。

學者們業已指出，知識型筆試乃是效度最低的測量方式，且絕大多數的先進國家，如英國、美國、德國、日本、韓國等，都已採取分階段測驗方式進行公務人員考選，且將基礎能力測驗（如智力或性向測驗等認知性測驗）、專業科目測驗納入不同階段的測驗中，並加上口試，做為提升選才效度之對策；甚者，英國與韓國政府更將公務人員選才的口試，拉長至50分鐘甚至更長的時間，希冀藉此辨識出應考人的適合程度（彭錦鵬、李俊達，2018）^[1]。相較於世界先進國家的選才模式，我國目前多採單一階段筆試的方式，已是國際上少數的落後模式。

依據《公務人員考試法》第10條，「公務人員考試，得採筆試、口試、心理測驗、體能測驗、實地測驗、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明或其他方式行之」，換句話說，該法本就賦予了公務人員考試，得除筆試外，兼採其他選才方式，俾以提升考選效度之法源。但，為何我國絕大多數的公務人員考試仍以一階段筆試為之？主要原因來自於應考人及社會大眾對於「面試」或「口試」的不信任。可是，我們應該可以平心靜氣地想一想，在公務人員考選方式中加入口試，真會如同洪水猛獸一般難以令人接受嗎？

多元選才模式已是國家考試報考主群體的共同成長經驗

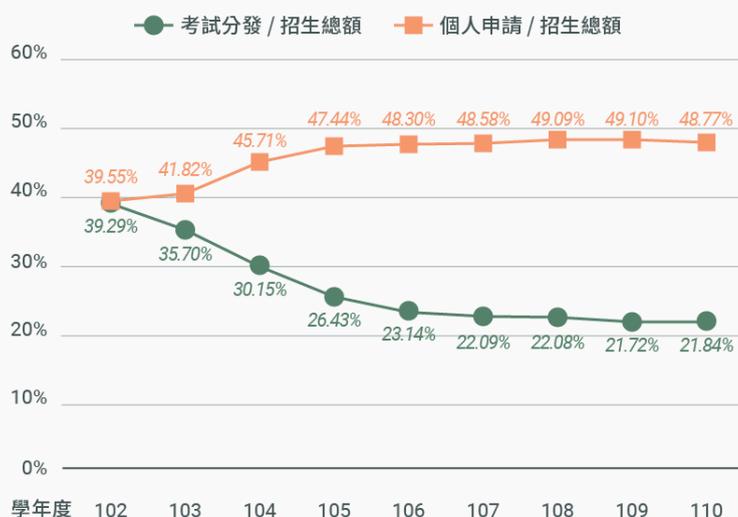
讓我們回到大家相對熟悉的大學選才方式上。教育部為了使學生們得以適性揚才、同時也讓大學能夠招收到最合適的學生，達到適才適所之目的，早自83學年度起便開始試辦推薦甄試，並於91學年度起正式實施大學多元入學方案，以考招分離模式，讓大學得以自主訂定招生條件、選擇合適的招生管道，進行召募選才，挑選最適合校系特質的學生，此一模式推行迄今已將近20年的時間。

本文依據教育部官方網站所公布的開放資料加以彙整計算，全國大學各校系於102-110學年度之間，以個人申請管道錄取之學生，占招生總額的比例，從102學年度的39.55%持續攀升至近3年之49%左右；相對的，以考試分發錄取的學生人數占招生總額之比例，卻自102學年度的39.29%一路下滑至21%與22%之間（詳見圖1 ）。

由此可以看出，以「學生自主申請、學校擇優選才」為核心精神的個人申請管道，漸已為全國各大學院校招生選才的主流模式，相對的，類似早期大學聯考制度，以指考成績作為選填志願和分發依據的考試分發管道，已日益邊陲化。而且，自111學年度起，即採用108課綱的第一屆高中畢業生報考大學時，全國大學招生更將以個人申請入學為主。

在這近20年的大學招生演變過程中，一方面愈來愈高比例的學生仰賴個人申請及口試方式進入大學就讀，另一方面，全國各大學院校對於多元選才的機制設計日益成熟、完備、經驗豐富，且各界對於大學端的面試選才普遍具有信心，也鮮有舞弊不端之情事發生。簡單地說，社會各界對於由具公信力機構以面試進行選才一事，普遍上是具有一定水準的信心和接受程度。

圖1 102-110學年度大學個人申請與考試分發占比



資料來源:本文自行彙整計算自教育部開放資料。

毋庸置疑地，「公平」絕對是國家考試中非常重要的一項價值，沒有公平的考試與選才制度，功績制度（merit system）與價值就被摧毀了一半。但，我們可以思考的是，它是否應是唯一價值？「公平選任、適才適所」有沒有可能成為我國下一世代文官考選制度的核心價值？

考試院過去在不同時期，曾針對公務人員考試多元化提出具體主張，考選部也曾就分階段考試此一議題集合學者專家組成專案小組進行研議；社會輿論亦對我國目前公務人員考選方式之僵化和落伍提出批判^[2] ^[3]，顯示社會對於改革公務人員考選制度，是有所期待的。

此外，依據考選部所公布「109年考選統計提要分析」，109年公務人員考試錄取人員平均年齡約28歲，而現年37歲以下、具有大學學歷者，有一定比例的國人當年便是以個人申請和面試管道進入大學就讀；因此，就當前報考國家考試的主群體來看，應該較過往之民眾，更能公允看待公務人員考選制度的變革。甚者，以目前高考一級、二級，以及部分特考早已採取面試選才的經驗來看，對於口試仍抱持質疑或認為將有舞弊疑慮等主張者，恐怕都欠缺具體可信的證據。

文官考選制度應與教育變革相互對接以形成完整的國家人才政策

時代改革的趨勢只會持續向前走，不會回頭。在臺灣推動大學多元入學方案20年後的現在，108課綱下高中端的教學模式產生劇烈的變化，高中老師們開始以專題、田野調查、問題探索、跨國比較等素養（能力）導向的課程教學設計，提供學生得以活學活用的知識及建立解決問題的能力。

而面對高中端課綱及教學模式改變的同時，大學各校系也在思索當「108課綱世代」的學生進入大學校園後，我們要以什麼樣的課程設計來迎接這群帶著截然不同學習經驗的學生的到來？傳統一對多的單向講授模式顯然面臨必須轉變的挑戰，以作者所屬的公共行政領域來說，翻轉教學、個案教學、問題導向學習（PBL）、情境模擬、社區研究、科技應用……等，已是必須具備的新課程樣態。換句話說，隨著108課綱的推動，大學校園中諸多課程結構和設計也將會連動產生一連串的改变。

5年後，108課綱世代的第一屆學子很快就將步入社會，其中一部分畢業生或許考慮投身公門、參加國家考試。但，當這群從15歲便開始接受講求多元、實作、創意、問題解決能力的新型態教育而長大的青年世代，發現國家文官選才的方式，竟仍是以強調記憶和背誦、仰賴補習班大補帖教育和「背多分」的考試型態時，會不會回頭質疑國家的教育政策改革所為何來？

更值得擔憂的問題是，僵化的國家考試方式，是否真能擇選出真正為國家社會所需、具備解決公共問題能力的文官人才？會不會形成高中與大學教育在人才培育上的辛苦串接，但到了國家考試這一階段，卻又被打回原形的窘境？

結論與建言

是以，本文認為，當社會上已有相當比例民眾在求學過程中曾有面試選才經驗的現在，且此一模式對於當前參與國家考試的主力社群來說，並不陌生也有一定的信任程度，或許是再次思考國家文官考選制度的良好時機。主要建議和期許如下：

- 一、**採取分階段、候用考試制度**：參考先進國家經驗，採取分階段考試模式（彭錦鵬、李俊達，2018）^[1]；亦即可考慮採取兩階段考試，第一階段主要為基礎能力及核心專業科目考試，於此階段大幅排除基本能力與專業知能條件不足者，通過者取得候用資格，也就是將此階段的考試定位為候用資格考制度（施能傑，2003）^[4]。至於第二階段，則授權由用人機關協同考選部，針對已取得候用資格者，辦理口試或符合機關需求之進階專業考試。
- 二、**考選機關適度功能延伸與轉型**：在前述考選設計下，考選部除持續主責辦理第一階段的公務人員考試，以維繫國家考試的獨立性和公平性，並廣續精進文官考試專業化工作，同時可適度延伸轉型成為提供各用人機關辦理第二階段口試之專業輔導和諮詢對象，一方面協助用人機關發展專業且具效度的面試/口試模式，以及培訓和建立具公信力之面試委員專業人才庫，另一方面，用人機關亦可在考選部的協助和監管下，辦理公正可信的多元選才考試。
- 三、**以試辦建立成功經驗與社會信心**：考招分離的分階段公務人員考試，推動初期必定面臨社會的懷疑聲浪，因此建議可由法律廉政、財經廉政或審計這類用人機關明確，且易於由實際業務樣態轉化為口試題型，藉以區辨應考人專業程度、思考力、反應力之類科著手，辦理試辦，從中建立成功經驗和社會對於考試模式改變的信心；繼而再將成功的經驗與模式擴大至其他類科之考試，以漸進方式逐步推動我國文官考選制度的改革。

^[1]彭錦鵬、李俊達（2018）。公務人員考選制度關鍵技術之國際啟示。文官制度季刊，10（3），29-54。

[2]參閱林韋萱 (2016年9月22日) 。荒謬的相親—公務人員考選制度。報導者，<https://www.twreporter.org/a/civil-servants-examination> 。

[3]參閱陳裕揚 (2017年2月16日) 。不玩背書比賽 英、星國這樣養出好公務員。今週刊，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/201702160021/> 。

[4]施能傑 (2003) 。公務人員考選制度的評估。台灣政治學刊，7 (1) ，157-207。

上一篇

回前頁
